

**Dictamen exploratori sobre les clàusules socials en els plecs de  
contractació pública**

## **Índex**

Antecedents

Preàmbul

Normativa de referència

Contingut

Valoracions

Conclusions

*D'acord amb les competències atribuïdes al Consell Econòmic i Social de Barcelona a l'article 3 dels seus estatuts i amb el procediment establert al Reglament de funcionament, s'ha procedit a la tramitació i estudis previs per la Comissió de Política Social i Qualitat de Vida i, amb l'aprovació prèvia de la Comissió Executiva, a l'empara de l'article 9 A, es proposa al Ple del CESB el següent*

## DICTAMEN EXPLORATORI

### **I. Antecedents**

El dia 30 de març de 2006 va comparèixer davant la Comissió Executiva del CESB el regidor ponent de Benestar Social, Sr. Ricard Gomà, per exposar la signatura del Conveni entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya per a la creació del Consorci de Serveis Socials de Barcelona i **la inclusió** de clàusules socials en els plecs de condicions dels contractes públics promoguts per l'Ajuntament de Barcelona.

La Comissió Executiva va acordar encarregar l'elaboració d'un dictamen d'iniciativa pròpia a la presidenta de la Comissió de Política Social i Qualitat de Vida sobre **inclusió de** clàusules socials en els plecs de condicions dels contractes públics.

Entre altres textos s'ha posat a disposició del membres de les comissions la documentació següent:

#### **1. De l'Estat**

Llei de contractes de les administracions públiques (RDL 2/2000, de 16/6/2000).  
Reglament de contractes públics (RD 1098/2001, de 12/10/2001).  
Text de treball sobre l'avantprojecte d'una nova llei estatal de contractes del sector públic.

#### **2. De la Generalitat de Catalunya**

Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, de 21 de juliol.

#### **3. De la Unió Europea**

Directiva Europea 2004-18-CE.

#### **4. De l'Ajuntament de Barcelona**

Es va informar de la mesura de govern de Foment de l'ocupació i contractació municipal, aprovada pel plenari del Consell municipal en sessió de 22/3/2002.

S'acorda la realització d'aquest dictamen en la reunió ordinària de la Comissió Executiva de 30 de març de 2006, així com encarregar la presentació d'aquest dictamen a la presidenta de la Comissió de Política Social i Qualitat de Vida. A la sessió ordinària de la CE de 16 de juny de 2006 es fa l'aprovació inicial, que es presenta al Ple de 19 de juny de 2006, que fa l'aprovació definitiva.

## II. Preàmbul

La contractació pública és una eina fonamental de col·laboració entre el sector públic i el sector privat i constitueix un important instrument d'intervenció pública en l'economia. Però també pot contenir criteris que es podrien definir com a socials.

S'utilitza el terme clàusules socials per fer referència, de forma molt genèrica, al fet que la inversió pública que suposa la contractació de les administracions públiques pugui impulsar, a més de l'estricta compliment de l'objecte contractual, altres objectius beneficiosos per a la societat.

El concepte de clàusula social engloba diferents possibilitats:

Són clàusules socials la possibilitat d'incorporar persones de determinats col·lectius (aturats –amb o sense qualificació–, persones amb dificultats d'inserció social –expesos, drogodependents– o amb dificultats d'inserció laboral –persones amb discapacitat–) en el moment de l'execució de determinats contractes públics.

També rep aquesta denominació la condició que les empreses adjudicatàries dels contractes administratius acreditin el compliment de la normativa en matèria social d'integració de persones amb disminució, o de seguretat i higiene en el treball, o que acreditin un grau d'estabilitat laboral en la contractació dels seus treballadors. Finalment, també es consideren clàusules socials les propostes o les consideracions mediambientals que les empreses licitadores poden fer en les seves propostes d'execució contractual.

En altres ocasions, es consideren possibles clàusules socials les que estableixen que les empreses d'inserció social puguin tenir reservat un “sector” de la contractació administrativa de serveis, normalment determinades actuacions en el camp dels serveis socials. És a dir, determinades contractacions de les administracions públiques haurien de ser adjudicades a determinades institucions sense ànim de lucre.

## III. Normativa de referència

La normativa actual d'aplicació per a la contractació pública és la legislació bàsica existent en l'àmbit estatal, concretament la Llei de contractes de les administracions públiques (LCAP) (RDL 2/2000, de 16/6/2000) y el Reglament de contractes públics (RD 1098/2001, de 12/10/2001). Dins la legislació actual hi ha comptades referències a les clàusules socials. Cal destacar allò que estableix la disposició addicional vuitena de la LCAP sobre la preferència en l'adjudicació del contracte a favor de les propostes presentades per aquelles empreses, públiques o privades, que disposin en plantilla d'un nombre de treballadors minusvàlids no inferior al dos per cent, sempre que igualin les altres propostes presentades en els criteris objectius, o la preferència en l'adjudicació del contracte a favor de les entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, en tots els plecs de clàusules administratives reguladors dels contractes relatius a prestacions de caràcter social o assistencial.

La normativa estatal sobre contractació és, òbviament, de referència per a tots els contractes formalitzats per les diferents administracions públiques de l'Estat i, per tant, determina el marc normatiu de les clàusules socials en la contractació pública dins del territori català. Això no obstant, la Generalitat de Catalunya va considerar necessari

dotar de més contingut la qüestió de les clàusules socials en el marc de la contractació administrativa de la Generalitat. Així, es va aprovar, dins de la Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, de 21 de juliol, la reforma de la llei anterior, Llei 31/2002, de 30 de desembre. Aquesta reforma de la legislació catalana pretenia ampliar les mesures de foment dels objectius socials de la contractació pública incloent-hi les empreses d'inserció sociolaboral.

L'article 19 de la Llei 7/2004 modifica l'article 35 de la Llei 31/2002, el punt primer del qual queda redactat de la forma següent: "[...] els departaments, organismes autònoms i empreses públiques de la Generalitat han de reservar determinats contractes administratius d'obres, subministraments i serveis a centres d'inserció laboral de disminuïts, empreses d'inserció sociolaboral regulades per la Llei 27/2002, de 20 de desembre [...], o a entitats sense ànim de lucre que tinguin com a finalitat la integració laboral o social de persones amb risc d'exclusió social". En el punt 2 d'aquest article 35 modificat s'estableix quins són els objectes contractuals susceptibles d'aquesta reserva (obres i serveis de conservació i manteniment de bens immobles, serveis de missatgeria, arts gràfiques, neteja, restauració i recollida i transport de residus, així com serveis i subministraments auxiliars), mentre que el punt 5 exigeix que les entitats a les quals es refereix el punt 1 s'han d'inscriure prèviament al Registre de Licitadors de la Generalitat. Finalment, s'ha de destacar que el punt 6 imposa un límit quantitatiu a la reserva social que pot aplicar cada departament, de manera que l'import fixat no pot superar el 20% de l'import contractat en l'exercici anterior mitjançant contractes menors o procediments negociats que tinguin per objecte les prestacions definides a l'apartat 2 d'aquest article.

Aquest és, actualment, el marc legislatiu de base existent per a les administracions catalanes. No obstant això, cal tenir en compte que en aquests moments es troba en fase d'aprovació l'avantprojecte d'una nova llei estatal de contractes del sector públic, elaborada a partir dels criteris d'harmonització i simplificació dels contractes públics que estableix la legislació de la Unió Europea, i marcada per la necessitat de transposar la Directiva comunitària 2004/18/CE del Parlament Europeu i del Consell (sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres, subministraments i serveis), que va entrar en vigor el 30 d'abril de 2004.

Aquesta directiva comunitària és força explícita a l'hora d'incloure els temes socials dins els criteris de la contractació pública. En les seves consideracions prèvies, el redactat declara la intenció de clarificar les possibilitats de l'administració contractant d'incloure, amb certes condicions, la protecció del medi ambient i el foment del desenvolupament sostenible com a criteris d'adjudicació (punt 5, article 23.3.b), o "la necessitat d'arbitrar normes per reservar determinats contractes públics o l'execució d'aquests a empreses d'inserció de persones amb discapacitat" (punt 28 i article 19). Per la seva banda, el punt 33 d'aquestes consideracions prèvies preveu que les condicions d'execució d'un contracte podran tenir per objecte "afavorir la formació professional en el lloc de treball, l'ocupació de persones que tinguin especials dificultats d'inserció, combatre l'atur o protegir el medi ambient. Com a exemple, es poden citar, entre d'altres, les obligacions aplicables a l'execució del contracte de contractar aturats de llarga durada o d'organitzar accions de formació per als aturats o els joves". Finalment, l'article 26 de la directiva permet que els poders adjudicadors d'un contracte públic "puguin exigir condicions especials amb relació a l'execució del contracte [...], en especial, consideracions de tipus social i mediambiental".

L'esmentat avantprojecte de Llei estatal de contractes del sector públic incorpora clàusules de tipus social i mediambiental com a criteris per valorar les ofertes amb la finalitat de facilitar el compliment dels objectius d'aquest tipus inclosos en acords

europèus, com el de Lisboa. En aquest sentit, l'avantprojecte indica, a l'article 102, que “los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que no sean discriminatorias y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. El mateix article estableix que els plecs o contractes podran establir penalitats en el cas d'incompliment d'aquestes condicions especials o atribuir-los el caràcter d'obligacions contractuals essencials.

L'article 103.2 desenvolupa aquesta obligació, ja que estableix que “El órgano de contratación [...] solicitará a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos que manifiesten haber tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, y protección del medio ambiente”. És a dir, que l'avantprojecte obliga les empreses que es presentin a l'adjudicació d'un contracte públic a tenir en compte les disposicions existents sobre seguretat laboral, protecció del medi ambient i protecció de l'ocupació. Finalment, l'article 134.1 estableix que les característiques mediambientals o socials han de ser considerades com a criteris objectius de valoració de les ofertes per part de l'òrgan corresponent, sempre que s'utilitzi la “pluralitat de criteris” i no només el preu, com a sistema de valoració. D'altra banda, a l'avantprojecte es manté, en termes similars als actualment vigents, la reserva o la preferència per a l'adjudicació dels contractes a les empreses amb persones amb discapacitat o a les empreses sense ànim de lucre amb personalitat jurídica. Així, la Disposició adicional sisena manté la preferència en l'adjudicació a aquestes entitats amb les condicions ara vigents.

L'avantprojecte preveu el paper de les empreses de promoció i inserció laboral. La mateixa disposició adicional sisena, en el punt segon, assenyala la mateixa preferència per a “las proposiciones presentadas por aquellas empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social [...] valorándose el compromiso formal del licitador de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo a personas cuya situación será acreditada por los servicios sociales públicos competentes”, i enumera tot seguit els col·lectius que es poden incloure en aquest apartat (entre d'altres, els perceptors de rendes mínimes, les persones amb problemes de drogoaddicció o alcoholisme en procés de reinserció, persones amb discapacitat, etc.). La Disposició adicional setena regula la reserva en la participació de contractes per als Centres especials d'ocupació, o la reserva de la seva execució en el marc dels programes d'ocupació, “cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional”.

L'aplicació d'aquests criteris a la contractació en el sector públic local, atès l'abast i el grau de coneixement de les parts implicades, pot facilitar l'aplicació, el grau de compliment i l'avaluació d'aquests i augmentar-ne així l'eficiència i la transparència. Dins d'aquest mateix context s'ha d'entendre una recomanació que el síndic de greuges va fer el dia 6 de juliol de 2001 a la Generalitat de Catalunya i a l'Alcaldia de l'Ajuntament de Barcelona sobre la possibilitat d'incorporar clàusules socials a la pràctica de la contractació pública, sigui com a criteri per a l'adjudicació dels contractes o com a condicions d'execució contractual a realitzar per l'empresa adjudicatària.

Va ser, en certa mesura, l'inici del procés que va portar l'Ajuntament a incloure condicions socials en els plecs d'adjudicació dels contractes públics. Això no obstant, ja abans de l'informe del síndic de greuges, el febrer de 2001, un grup de treball d'assessors jurídics i tècnics d'aquest Ajuntament va elaborar un document per articular la incorporació de clàusules socials als processos de contractació. Les conclusions d'aquest equip van ser coincidents amb les consideracions jurídiques emeses per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Recomanació 1/2001, de 5 d'abril, "sobre clàusules socials en la contractació administrativa", Informe 3/1998, de 8 de maig, "sobre Implantació del programa Posa't a punt". Informe 4/2001, de 23 de novembre "sobre clàusules socials en la contractació administrativa").

De tota aquesta legislació es podia concloure l'existència de possibles efectes discriminatoris pel fet d'incorporar aquestes clàusules com a criteris d'adjudicació, ja que l'avaluació de les ofertes s'ha de fer seguint criteris directament relacionats amb l'objecte del contracte. Però, en canvi, quant al segon aspecte de la recomanació del Síndic de greuges, la possibilitat d'incloure les clàusules socials com a condicions d'execució contractual a realitzar per l'empresa adjudicatària, i d'acord amb les argumentacions i conclusions de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, es va concloure que era perfectament viable considerar les clàusules socials com a condicions d'execució contractual a realitzar per l'empresa adjudicatària.

Després d'analitzar els possibles punts de conflicte jurídic, es va considerar que era ajustada a dret la incorporació de clàusules socials en la contractació pública de l'Ajuntament, com a instrument per a la inserció laboral. I, per tal d'evitar el risc que la potestat discrecional d'incloure clàusules socials en un procés de licitació fos acusada d'arbitrarietat, es va procurar que les clàusules socials:

- s'incorporin a través d'un element de màxima objectivitat,
- l'acceptació d'aquest element sigui coneguda pels licitadors potencials,
- no sigui tant un mèrit en la fase d'adjudicació com un requisit essencial en la licitació.

Per tant, es va considerar convenient que la condició de caràcter social s'introdueixi en el plec de clàusules administratives particulars.

#### **IV. Contingut**

En la seva compareixença, tal com ja va fer en l'acte de signatura de l'acord de col·laboració entre el CESB i el Consell de Benestar Social de l'Ajuntament, el dia 1 de desembre del 2005, el Sr. Ricard Gomà va explicar aquest acord municipal (Mesura de govern del Foment de l'Ocupació i la Contractació municipal, aprovada pel plenari del Consell municipal en sessió de 22/3/2002) per tal d'incloure les clàusules socials en els contractes de l'Ajuntament, fent constar totes aquestes condicions en els anuncis de les licitacions, consultes o invitacions per a la publicitat dels procediments de contractació.

En el moment d'aprovar-se aquesta mesura, l'Ajuntament en va argumentar l'oportunitat amb vista a aprofundir en els instruments i els recursos de les polítiques socials i d'ocupació i afavorir l'accés a l'ocupació de les persones amb especials dificultats. La Sra. Maravillas Rojo, ponent d'aquesta mesura, va manifestar, en la sessió del Ple del 22 de març del 2002, que era una mesura legalment possible i necessària per millorar l'ocupació a la ciutat. En la seva intervenció va comentar que l'Ajuntament, les xarxes

d'economia social i les entitats d'inserció laboral contribuirien a aportar als adjudicataris dels contractes les persones candidates a ocupar els llocs de treball i a promoure programes de formació per a la capacitació professional i que els serveis municipals farien les accions de coordinació i seguiment pertinents.

Com a principals punts d'aquesta mesura de govern, s'han de citar:

- La preferència en l'adjudicació del contracte municipal en favor de les propostes presentades per aquelles empreses, públiques o privades, que disposin en plantilla d'un nombre de treballadors minusvàlids no inferior al dos per cent, en els termes que estableix la disposició addicional vuitena del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (LCAP).
- Establir, en forma d'adjudicació per concurs, en tots els plecs de clàusules administratives particulars reguladors dels contractes relatius a prestacions de caràcter social o assistencial de l'Ajuntament, la preferència en l'adjudicació del contracte a favor de les propostes presentades per entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, en els termes especificats a la disposició addicional vuitena del text refós de la LCAP.
- Incorporar com a annex als plecs de clàusules administratives particulars reguladores dels contractes de l'Ajuntament i els seus organismes (contractes d'obres d'edificació, d'obres de conservació i manteniment de la via pública i dels seus elements, d'obres de conservació i manteniment dels edificis municipals, de neteja de la via pública i dels parcs i jardins, de recollida d'escombraries, de gestió dels serveis socials, dels serveis a la infància i a la joventut i dels serveis culturals), l'obligació contractual del contractista de reservar en les noves contractacions de personal destinat a l'execució del contracte un nombre de llocs de treball no inferior al 3 per 100 del personal a contractar perquè siguin ocupats per persones incloses en algun dels col·lectius dels programes de foment de l'ocupació. El contractista podrà donar compliment a aquesta obligació ja sigui contractant directament persones d'aquells col·lectius, ja sigui subcontractant amb una empresa d'inserció laboral.
- Articular, per part de l'Ajuntament, els recursos per tal de possibilitar el compliment de l'obligació de reserva per als contractistes mitjançant, entre d'altres, cursos de formació ocupacional, itineraris d'inserció professional o gestions amb entitats de formació i inserció laboral.
- Crear una comissió tècnica per a l'aplicació d'aquestes mesures per analitzar el compliment de la mesura i per estudiar-ne d'altres que promoguin el reforçament de les clàusules socials en la contractació municipal.

## **V. Valoracions**

El CESB valora positivament els treballs que l'Ajuntament està portant a terme per avançar i aprofundir en els criteris socials (mediambientals, d'igualtat, no-discriminació, etc.) que promou la Directiva comunitària 2004/18/CE.

En aquest sentit, considera que cal impulsar els treballs de la comissió municipal esmentada per tal de tenir un millor coneixement de l'aplicació i el grau de compliment de les clàusules socials en la contractació pública. En aquest sentit, creu convenient sol·licitar a l'Ajuntament de Barcelona quina avaluació i valoració s'ha fet de l'impacte de la utilització de les clàusules esmentades. Alhora, proposa difondre les bones pràctiques realitzades pel valor exemplificador que presenten i per avançar en la consolidació d'una nova cultura de col·laboració entre els sectors públic i privat que tingui present la necessitat de consolidar la responsabilitat social de les empreses.



Les dificultats que aquesta matèria presenta en àmbits superiors, i que dificulten que pugui ser aplicada de forma universal i immediata, desapareixen quan l'àmbit territorial es redueix al local i les parts implicades actuen en un espai més proper al ciutadà.

Per dotar de contingut real aquest projecte, proposem la creació d'una taula, formada per l'Ajuntament de Barcelona, els agents socials més representatius i experts proposats per aquestes institucions, que defineixi i elabori una proposta de clàusules socials per incorporar-la als plecs de condicions dels contractes públics de l'Ajuntament de Barcelona.

A partir d'aquesta proposta de clàusules socials, el CESB es compromet a elaborar un nou dictamen de valoració.

També es recomana millorar els procediments de licitació electrònica i difondre àmpliament, tant entre les empreses inscrites actualment al Registre de Proveïdors de l'Ajuntament com entre els nous proveïdors d'obres i serveis, el contingut i la naturalesa d'aquestes clàusules socials.

## **VI. Conclusions**

El CESB valora positivament la iniciativa d'avançar en la definició i inclusió de les clàusules socials en la contractació pública que faci l'Ajuntament de Barcelona i creu que cal vetllar per l'estricta compliment d'aquestes per part dels concessionaris de l'Ajuntament, sense oblidar altres aspectes complementaris com ara les dificultats que pateixen els treballadors dels col·lectius especials per accedir al mercat laboral ordinari.

El disseny i la determinació dels criteris que ha de considerar el redactat de les clàusules socials, i que es treballarà en el marc de la taula o grup de treball proposat, ha d'esdevenir un autèntic instrument de concertació entre l'Ajuntament i els agents socials.